



JUSTIITSMINISTEERIUM



Välisministeerium  
vminfo@vm.ee  
Islandi väljak 1  
15049, Tallinn

Meie 06.12.2018

nr 7-2/7540

Lugupeetud Sven Mikser,

Käesolevaga väljendan oma muret selle üle, kuidas ÜRO ränderaamistikku (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, edaspidi *lepe*) on Vabariigi Valitsuses käsitletud.

Juba kevadel pöörasin välisministeeriumi esitatud nappe selgitusi arvesse võttes tähelepanu leppe probleemkohtadele, eriti ohule kujuneda rahvusvaheliseks tavaõiguseks, mille põhjal Vabariigi Valitsus andis 22.03.2018 seisukohad ehk läbirääkimiste mandaadi Eesti osalemiseks kõnealuse leppe valitsustevahelistel läbirääkimistel. Läbirääkimiste järgselt esitas välisministeerium novembris 2018 Vabariigi Valitsusele aga järjekordselt väga napisõnalise seletuskirja, andes selles vaid üldise hinnangu ränderaamistiku vastavusest Vabariigi Valitsuse 22.03.2018 seisukohtadele. Välisministeerium rõhutas selles, et leppe näol ei ole tegemist õiguslikult siduva dokumendiga, see ei too kaasa riikidele automaatselt lisakohustusi ega muuda kehtivat rahvusvahelist tavaõigust. Kuna seletuskirjast puudus mõjude hinnang, siis tegelikult ei antud ülevaadet sellest, kas ja milliseid kohustusi Eesti Vabariik leppega endale võtab ega olnud seega põhjendatud alust selliste väidete esitamiseks.

Justiitsministeerium on analüüsinud leppe õiguslikku iseloomu (lisa 1) ja lisaks tellisin õigusliku analüüsi Sorainen advokaadibüroolt (lisa 2). Ühtlasi on omapoolse analüüsi esitanud dr Anne Peters, kes on Saksamaa kõige mõjukama rahvusvahelise õiguse instituudi, Heidelbergi Max Plancki võrdleva õiguse ja rahvusvahelise õiguse instituudi direktor (lisa 3). Doktor Peters ise rõhutab oma artiklis ausalt oma isiklikku veendumust vajaduse järgi ülemaailmselt rännet reguleerida. Seetõttu on ta kindlasti objektiivne allikas ka leppe toetajatele. Õiguskeele eest vastutava ministrina tahan aga siinkohal kõigepealt tähelepanu pöörata välisministeeriumi teostatud leppe tõlke puudustele. Nimelt professor Peters kasutab oma artiklis sõna „*commitment*“. Palusin tunnustatud ja sõltumatul õigustölgil selle artikli tõlkida eesti keelde ja igasuguse minupoolse osunduseta tõlkis ta praeguses ametlikus eestikeelses leppe tõlkes kasutatava eestikeelse sõna „pühendumus“ siiski kohustuseks. Täpselt samasuguse tõlkevaste esitas ka teine täiesti eraldiseisvalt kontrolliks palutud õigustõlk. Seetõttu palun leppe tõlke teksti vastavalt korrigeerida.

Niisiis, lähtekohana Professor Peters toob esile, et rändekokkulepe ei ole rahvusvaheline leping ning tegemist on õiguslikult mittesiduva kokkuleppega. Kuid analüüsis käsitleb ta kaht meie jaoks otsustavat küsimust - milline on selle leppe mõju ja õiguslik otstarve. Toon need alapeatüki osundused moonutuse vältimiseks välja terviklikult.

Tsiteerin:

**„Rändekokkuleppe võimalik tõhusus**

Rahvusvaheliste suhete kontekstis tundub ametlikult siduvate ja mittesiduvate tekstide vahe väiksem kui riigisisese õiguses. Põhjus seisneb selles, et isegi tugevat seadust saavad (rahvusvahelised või riigisisese) kohtud üksnes harva jõustada.

Tuntud enam-vähem hästi toimivatel institutsioonidel ei olnud ega ole ka praegu ametlikku rahvusvahelist õiguslikku staatust. Näiteks 1947. aasta GATT oli leping, mis kunagi ei jõustunud, ent mida siiski kohaldati ajutiselt kuni 1994. aastani. Hoolimata sellest, et Euroopa Julgeoleku- ja

Koostöökonverents muutis oma nime Organisatsiooniks 1994. aasta Budapesti otsusega (punkt 29), ei ole selle kujul tegemist ametliku rahvusvahelise organisatsiooniga. Sellel puudub asutamisleping ja rahvusvahelise juriidilise isiku staatus. Sellest hoolimata mängib OSCE Euroopas julgeolekuküsimustes olulist rolli ja paljud osalejad, eelkõige Ameerika Ühendriigid, näevad eelisenä just selle paindlikkust.

Paljud rahvusvahelised lepingud hõlmavad üksnes pehme dokumentatsiooni mehhanisme, nagu aruandlus, aruelurühmad ja muu sarnane. Rändeleppe järelmeetmete ja seire mehhanism ei jää sellistest lepingutest väga kaugemale. Kokkuleppe osas rakendamise kohta nimetatakse kolme strateegiat või instrumenti: suutlikkuse suurendamise mehhanismi ja võrgustikku (punkt 45) ning ÜRO peasekretäri aruandlust kaks korda aastas (punkt 46). Järelmeetmete ja seire osa hõlmab rahvusvahelist rände seire foorumit (punkt 49), mis tuleb alates 2022. aastast kokku iga nelja aasta järel ja mille tulemusena koostatakse eduaruanne (punkti 49 alapunkt e). Mõned juhised nende seire foorumite korraldamise kohta on esitatud punktis 54. Kokkuleppes rõhutatakse, et seire on küll „riigi juhitud“ protsess, ent sellesse on kaasatud „kõik asjaomased sidusrühmad“ (punkt 49).

Kas rahvusvahelise õiguse seisukohast on see hea või halb märk, kui mõned valitsused keelduvad kokkulepet allkirjastamast ja suhtuvad isegi pehmesse õigusesse liiga tõsiselt? Sellele küsimusele on keeruline vastata. Juhul kui valitsused tegutseksid heas usus, võiks nende ettevaatlikkust pidada põhimõtteliselt valmisolekuks järgida kokkuleppega hõlmatud „kohustusi“. Ent teine selgitus äkilise vastumeelsuse kohta on lihtsalt asjaolu, et nad on haaranud võimalusest pöörduda oma partnerite ja avalikkuse liikmete poole, kes on rändajate suhtes vaenulikult meelestatud. Seega ei ole võimalik teha üldisi järeldusi selliste tekstide strateegilise väärtuse kohta.

Lõppkokkuvõttes võib kokkuleppe tegelikkuses osutada sama tõhusaks või ebatõhusaks nagu rahvusvaheline leping, seda võidakse täita ja sellega jõuda soovitud muudatusteni. Seega ei seisne pehme ja tugeva lepingu erinevus mitte niivõrd väiksemas tõhususes, vaid tundub pigem viitavat õiguspärasuse erinevale alusele.“

Tsitaadi lõpp.

Ja teine professor Petersi artikli alapeatükk:

#### **„Rändekokkuleppe õiguslikud ja muud funktsioonid**

Rändekokkuleppe õiguslikke funktsioone võiks käsitleda nn õiguseelsete (*pre-law*), paraõiguse (*para-law*) ja õiguslisa (*law-plus*) funktsioonidena. Kokkuleppes esitatud tekst saab olla õiguseelne tekst, mis käitub tugeva õiguse eelkäijana ehk sillutab teed ametlikule lepingule. Samuti võib see kaasa tuua rahvusvahelise tavaõiguse väljakujunemise. Loomulikult vajab see teatud aja jooksul põhimõtte *opinio juris* rakendamist ja kaasnevat tegevust. Kui allkirjastavad riigid, nagu siin, ütlevad selgesõnaliselt, et kohustused ei ole õiguslikult siduvad, on keeruline tuletada sellest õiguslikke arvamusi.

Seega on olukord suuresti erinev 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonist, mille mõnele õigusele on kohaldatud rahvusvahelise tavaõiguse jõudu.

Teine näide hõlmab ÜRO 2007. aasta deklaratsiooni põlisrahvaste kohta, mis ei ole õiguslikult siduv. Austraalia, olles oma põlisrahvaste diskrimineerimise ja hävitamise ajalooga riik, hääletas ÜRO Peaassambleel kõnealuse deklaratsiooni vastu, ent kaks aastat hiljem (2009) otsustas teksti siiski vastu võtta. Mõnede selle deklaratsiooni sätete kohandamine on endiselt käimas. Erinevalt rändekokkuleppest näib põlisrahvaste deklaratsioon palju rohkem sellise lepingu moodi välja, kus on esitatud lühikesed ja selgemad sätted.

Pehme õiguse tekst võib asendada puuduvat tugevat õigust (paraõigus). Tõepoolest on rändekokkuleppe teatud ulatuses lahenduseks väga vähesel määral ratifitseeritud 1990. aasta kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelisele konventsioonile, mille on seni ratifitseerinud üksnes 34 riiki ja nende hulgas ei ole ühtegi Euroopas asuvat rände sihtriiki.

Samuti võivad pehme õiguse tekstid, nagu rändekokkuleppe, olla suuniseks tugeva õiguse tõlgendamisel, tugeva õigusega hõlmatud kohustuste täpsustamisel ja konkreetsemaks muutmisel (õiguslisa funktsioon). Näiteks võib kokkuleppe lisada mõningaid üksikasju kohustustele, mis tulenevad konventsioonidest kodakondsuse kohta (vrd 4. eesmärk) ja ÜRO konventsioonist rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise kohta (vrd 10. eesmärk). Kokkulepet kasutavad ka riigisisised asutused ja kohtud riigisisese õiguse tõlgendamiseks. Samuti võib see toimida kui

parameeter kaalutusõiguse rakendamisel riiklike haldusasutuste poolt. Seega üldiselt ei ole rändekokkuleppe allkirjastamine õiguslikust seisukohast ebaoluline.

Esmapilgul tundub, et pehme õiguse dokument on paremuselt teine valik võrreldes reaalse ja siduva lepinguga. Samas on sellise vahendi valikul palju strateegilisi eeliseid. Ametliku juriidilise kvaliteedi puudumisel esineb suur paindlikkuse eelis. Selliste tekstide väljatöötamine ja vastuvõtmine on tavaliselt lihtsam ja kiirem. Samuti on neid lihtsam ka tühistada.“  
Tsitaadi lõpp.

Ühtlasi ütleb professor Jill Goldenziel *Harvard Law Review*’s avaldatud artiklis (lisa 4), et rändeleppe näol on tegemist alles protsessi algusega, millel on kaugeleulatuvad mõjud. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kõikides nendes väljatoodud arvamustes on ühetaoliselt esile toodud leppe võimalik mõju rahvusvahelise tavaõiguse kujunemisele.

Lisaks juhin tähelepanu sellele, et sellel leppel on ilmselge poliitiline mõju ka Euroopa Liidu poliitika kujundamisele. Sellele viitab nii rändevolnik Avramopoulos’ e antud intervjuu<sup>1</sup>, milles ta ütleb, et lepe on Euroopa vastus ülemaailmsele rändeprobleemile kui see, et leppe jätkutegevuse kohta sisaldub viide juba ka Euroopa Liidu Nõukogu järgmiste eesistujate trioprogrammis.

Ühtlasi tahan välja tuua ka ÜRO Peaassambleel väljendatud Ameerika Ühendriikide presidendi Donald Trump’ i põhjenduse selle kohta, miks Ameerika Ühendriigid ei ühine selle leppega. Ta viitab selgesõnaliselt suveräänsusprintsipile ehk soovile säilitada riigi otsustusõigus migratsiooniküsimustes.

Eeltoodut arvesse võttes pean vajalikuks üle rõhutada, et Vabariigi Valitsus ei ole andnud välisministrile mandaati, et Eesti Vabariik ühineks kõnealuse leppega. Vabariigi Valitsuse mandaat on olemas üksnes leppe üle läbirääkimiste pidamiseks. Vabariigi Valitsuse liikmed ei jõudnud 15.11.2018. a leppe toetamise küsimuses konsensussele. Riigikogu avaldus, milles toetati lepet, väljendab rahvaesinduse hoiakut. Toon siiski välja, et Riigikogu 26.11.2018.a avalduse näol on tegemist küll poliitilist tahet väljendava aktiga, kuid mitte õiguslikult siduva otsustusega. Viitan samuti, et Riigikogu avalduses on toodud esile, et Riigikogu avaldab üldist toetust Globaalse Ränderaamistiku vastuvõtmisele, mitte seda, et Eesti Vabariik peaks Globaalse Ränderaamistiku heaks kiitma just konkreetsel ÜRO Valitsustevahelisel Konverentsil või osalema hääletusel Peaassambleel. Vabariigi Valitsus ei ole nimetatud konkreetsetes asjades oma otsust teinud. Jätakuva ebaselguse tõttu leppe iseloomu ja mõjude osas Eesti õigusele ning tuginedes vajadusele säilitada siseriiklik pädevus migratsiooniküsimustes ka tulevikku vaadates, kordan siinkohal enda poolt 15.11.2018. a toimunud kabinetistungil esitatud ettepanekut. Vastavalt sellele teen välisministrile ettepaneku teavitada ÜRO-d kirjalikult, et Eesti Vabariigi mitteosalemist 10.-11. detsembril 2018. aastal Marrakeshis toimuval valitsustevahelisel rändekonverentsil tuleb tõlgendada kui leppe heakskiitmata jätmist ÜRO valitsustevahelise konverentsi statuudi tähenduses ning jätta ka ÜRO peaassambleel leppe üle hääletamata. Kindlasti on asjakohane esitada Riigikogule argumendid seoses nimetatud sammudega, sest lisaks varasematele on ilmnenud uued, täiendava iseloomuga õiguslikud argumendid. Kaks vastavat analüüsi lisan oma kirjale.

Lisaks õiguslikele asjaoludele on leppe poliitilistes kohustuses nimetatud hulk tegevusi, mille tähendust ja mõju tuleb analüüsida ja seda on justiitsministeerium oma hinnangus esile toonud. Panen ette moodustada justiitsministeeriumi ja välisministeeriumi ühine sõltumatu ekspertgrupp, kes toodud küsimusi põhjalikult hindaks, ning seejärel esitada selle ekspertgrupi analüüs Valitsusele ja Riigikogule. Kuni analüüsi valmimiseni peatada Eesti Vabariigi poolsed võimalikud tegevused rändeleppesse puutuvalt ning teavitada sellest Riigikogu. On tõsiasi, et hetkel ei ole Eesti Vabariigi ametiasutustel või ekspertidel koostatud ühtegi leppesse puutuvat sisulist analüüsi.

Selles küsimuses peavad Eesti Vabariigi ametiasutused tegema ära oma kodutöö. Me peame terve mõistusega, ilma paanikata ja ratsionaalselt hindama, mis tegelikult on nii leppe võimalik kui ka ühinevate riikide poolt omistatud tähendus ja mõju Eesti Vabariigi otsustele migratsioonivallas.

---

<sup>1</sup> 03.12.2018 die Welt intervjuu. <https://www.welt.de/politik/ausland/article184840564/Migration-Wir-muessen-unser-Asylsystem-krisenfest-machen.html>.

Lisaks lükkan kategooriliselt tagasi väite nagu tähendaks leppega mitteühinemine Eesti Vabariigi välispoliitilisest peajoonest irdumist. Eesti ei ole ühinenud kõikide ÜRO konventsioonide ja lepetega, sh näiteks ÜRO pagulaste ümberasustamise koostöökokkuleppega, ÜRO kodakondsusetusse vähendamise konventsiooniga ning ÜRO võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste konventsiooniga. Kindlasti oled nõus, et isikud, kes on kasutanud pealiinist irdumise terminit, peaksid suutma vastata kas Eesti välispoliitika pealiin 27 aastat on olnud neist konventsioonidest eemale jäämine või oleme seda pealiini juba 27 aastat tahtlikult rikkunud.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Urmas Reinsalu  
Minister

Lisad:

- 1) Justiitsministeeriumi analüüs Globaalse ränderaamistikuga seonduvate probleemide kohta, 13.11.2018 (5 lk)
- 2) Sorainen advokaadibüroo arvamus ränderaamistiku iseloomu kohta, 14.11.2018 (4 lk)
- 3) Anne Peters „Ülemaailmne rändekokkulepe: allkirjastada või mitte?“, European Journal of International Law, 21.11.2018 (10 lk)
- 4) Jill Goldenziel „Kuidas vähendada rändekriisi ja luua rahvusvahelisi seaduseid“, Harvard Law Review, 24.10.2017 (5 lk)